

OEA/Ser.L/V/II
Doc. 15
9 febrero 2022
Original: español

INFORME No. 14/22
PETICIÓN 1095-12
INFORME DE ADMISIBILIDAD

ELADIA MÉNDEZ BAUTISTA
COLOMBIA

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 9 de febrero de 2022.

Citar como: CIDH, Informe No. 14/22. Petición 1095-12. Admisibilidad. Eladia Méndez Bautista. Colombia. 9 de febrero de 2022.

I. DATOS DE LA PETICIÓN

| | |
|----------------------------|---|
| Parte peticionaria: | Eladia Méndez Bautista, María de Jesús Alvarado Bautista y Sandra Liliana Jaimes Alvarado |
| Presunta víctima: | Eladia Méndez Bautista |
| Estado denunciado: | Colombia ¹ |
| Derechos invocados: | Artículos 4 (vida), 5 (integridad personal), 8 (garantías judiciales), 24 (igualdad ante la ley), 25 (protección judicial) y 26 (desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales) ² de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ³ ; y artículo XVI (seguridad social) de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre ⁴ |

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH⁵

| | |
|--|--|
| Presentación de la petición: | 4 de junio de 2012 |
| Información adicional recibida durante la etapa de estudio: | 12 de junio de 2012, 26 de junio de 2012 y 17 de julio de 2019 |
| Notificación de la petición al Estado: | 12 de julio de 2017 |
| Primera respuesta del Estado: | 23 de abril de 2018 |
| Observaciones adicionales de la parte peticionaria: | 19 de octubre de 2020 |
| Observaciones adicionales del Estado: | 20 de mayo de 2021 |

III. COMPETENCIA

| | |
|---|---|
| Competencia <i>Ratione personae</i>: | Sí |
| Competencia <i>Ratione loci</i>: | Sí |
| Competencia <i>Ratione temporis</i>: | Sí |
| Competencia <i>Ratione materiae</i>: | Sí, Declaración Americana (depósito del instrumento de ratificación de la Carta de la OEA realizado el 13 de diciembre de 1951), y Convención Americana (depósito del instrumento de ratificación realizado el 31 de julio de 1973) |

IV. DUPLICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y COSA JUZGADA INTERNACIONAL, CARACTERIZACIÓN, AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

| | |
|--|----|
| Duplicación de procedimientos y cosa juzgada internacional: | No |
|--|----|

¹ Conforme a lo dispuesto en el artículo 17.2.a del Reglamento de la Comisión, el Comisionado Carlos Bernal Pulido, de nacionalidad colombiana, no participó en el debate ni en la decisión del presente asunto.

² Si bien la parte peticionaria no invoca expresamente estos artículos de la Convención Americana y la Declaración Americana al formular sus reclamos, de la lectura detenida de la petición y las observaciones adicionales se desprende que son estos derechos los que se alegan violados por el Estado colombiano.

³ En adelante, "la Convención Americana" o "la Convención".

⁴ En adelante, "la Declaración Americana".

⁵ Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria.

| | |
|---|---|
| Derechos declarados admisibles: | Artículos 4 (vida), 5 (integridad personal), 8 (garantías judiciales), 17 (protección de la familia), 24 (igualdad ante la ley), 25 (protección judicial) y 26 (desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales) de la Convención Americana, en conexión con sus artículos 1.1 (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno); y artículo XVI (seguridad social) de la Declaración Americana |
| Agotamiento de recursos internos o procedencia de una excepción: | Sí, aplica parcialmente la excepción del Art. 46.2.c) de la Convención Americana, en los términos de la Sección VI |
| Presentación dentro de plazo: | Sí, en los términos de la Sección VI |

V. HECHOS ALEGADOS

1. La parte peticionaria alega la responsabilidad internacional del Estado colombiano por la desaparición y muerte del señor Luis Alberto León, esposo de la señora Eladía Méndez Bautista; por la negativa de su entidad de seguridad social a tramitar la solicitud de reconocimiento de pensión de sobrevivientes o indemnización sustitutiva y a otorgar la prestación correspondiente; y por la negativa de los jueces domésticos a proteger los derechos de la señora Méndez a través de la acción de tutela.

2. La petición relata que la señora Méndez estaba casada desde 1972 con el señor Luis Alberto León, quien trabajaba para la empresa de transportes SUMICAR Ltda. como conductor de un vehículo que había sido alquilado al Ejército Nacional para transporte de tropas y bienes. El señor León desapareció el 31 de mayo de 1991 cuando se encontraba conduciendo el vehículo en una zona rural del departamento de Arauca, y no se volvió a tener noticia de su paradero. Se asume por parte de sus familiares y allegados que fue asesinado por guerrilleros del ELN y su cadáver arrojado a un río junto con el automotor que conducía; ya que dicho grupo armado ilegal delinquía activamente en la región en la que el señor León se desplazaba ese día en cumplimiento de sus funciones laborales. La peticionaria informa que el señor Crispiniano Pérez, compañero de trabajo del señor León, presentó una denuncia penal por la desaparición el 12 de junio de 1991; sin embargo, en respuesta a una solicitud de remisión de copia de la denuncia emitida por el Juzgado Cuarto de Familia de Bucaramanga en 1997, la SIJIN (órgano de policía judicial) informó que no había encontrado copia de la denuncia en el Archivo Único del Departamento de Policía de Arauca. Tras la desaparición del señor León, la señora Méndez debió proveer por las necesidades de sus tres hijos menores dieciocho 18 años, en condiciones de gran precariedad económica al ser un ama de casa sin educación superior o formación profesional.

3. Transcurridos dos años desde la desaparición de su esposo, y para efectos de acceder a la pensión de sobrevivientes en su calidad de viuda del señor León, la señora Méndez inició el 26 de julio de 1994 un proceso civil de declaración de muerte presunta por desaparición, ante el Juzgado Cuarto de Familia de Bucaramanga. Tramitado dicho proceso, el 22 de agosto de 1997 el referido juzgado declaró la muerte presunta del señor León, fijando como fecha del fallecimiento presuntivo el 31 de mayo de 1993 (dos años después de su desaparición real). Esta sentencia fue confirmada el 28 de noviembre de 1997 por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga – Sala de Familia. Enviada la sentencia de primera y segunda instancia al funcionario notarial para extender el acta de defunción, y efectuadas las publicaciones de ley, la Notaría Séptima del Círculo de Bucaramanga emitió el registro de defunción del señor León el 16 de julio de 1998.

4. El señor León, al momento de su desaparición, estaba afiliado como cotizante activo al Instituto del Seguro Social – Seccional Santander (“ISS”). Transcurridos tres meses y veinte días desde la expedición del registro civil de defunción, la señora Méndez presentó una solicitud de reconocimiento de la pensión de sobrevivientes ante el ISS el 6 de noviembre de 1998, con el soporte documental requerido, y acreditando su condición de víctima sobreviviente del crimen de desaparición y homicidio, así como la declaración judicial de muerte presunta del señor León. Sin embargo, mediante Resolución del 15 de junio de 2000, el ISS rechazó la solicitud, negando el derecho pensional y la indemnización sustitutiva; argumentando que: (i) el señor León no había cotizado el número de semanas mínimas legalmente requeridas para acceder a la pensión durante los seis años anteriores a la fecha de su muerte presuntiva; y que (ii) había prescrito la

acción para presentar la solicitud de reconocimiento de la indemnización sustitutiva, puesto que ese término legal de un año se contaba desde el momento de la muerte del asegurado. El ISS tomó como fecha de inicio del conteo del año de prescripción la fecha de muerte presunta declarada judicialmente para el señor León, 31 de mayo de 1993. La resolución negativa fue notificada a la señora Méndez por el ISS el 1º de agosto de 2000. Interpuesto recurso de reposición y apelación contra esta decisión fue confirmada mediante resoluciones del ISS de 19 de febrero de 2001 y 16 de mayo de 2001.

5. La señora Méndez interpuso contra la decisión del ISS una acción de tutela en el 2011. En primera instancia fue denegada mediante sentencia del 22 de noviembre de 2011 del Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Bucaramanga, por considerarse improcedente la tutela al existir un medio principal de defensa judicial ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo. El juzgado indicó expresamente que la acción contencioso-administrativa procedente para ventilar las pretensiones de la tutelante era la “acción de revocación directa de los actos administrativos”. Apelado este fallo, fue confirmado en segunda instancia por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga – Sala Laboral mediante sentencia del 19 de diciembre de 2011, la cual argumentó adicionalmente que se había desconocido el requisito de inmediatez en la presentación de la acción de tutela. El caso fue remitido a la Corte Constitucional, y para la fecha de presentación de la petición la señora Méndez desconocía la suerte de su solicitud de selección. La Defensoría del Pueblo presentó una insistencia en la selección del expediente ante la Corte Constitucional el 29 de marzo de 2012. La Corte Constitucional, mediante auto del 19 de abril de 2012, decidió no acoger la insistencia ni seleccionar el expediente para revisión. Esta decisión le fue comunicada a la señora Méndez por la Defensoría del Pueblo mediante oficio del 25 de mayo de 2012, recibido por ella el 30 de mayo de 2012.

6. En la petición inicial se alega que se violaron los derechos de la señora Méndez a la vida en condiciones dignas; la seguridad social; sus derechos como mujer y adulta mayor; sus derechos económicos, sociales y culturales a la alimentación, la vivienda y la recreación; su derecho a la salud; porque tras la desaparición de su esposo fue excluida del sistema de seguridad social en salud por falta de pago de los aportes correspondientes al empleador; y su derecho a la protección judicial a través de la acción de tutela. Para la señora Méndez la decisión de negarle el acceso a la pensión de sobrevivientes y a la indemnización sustitutiva es injusta, y se basó en un cálculo erróneo del número de semanas cotizadas por su marido antes de desaparecer, puesto que se tomó como fecha límite del período de seis años de cotización establecido en la ley la fecha de la muerte presunta judicialmente declarada, y no la fecha de la desaparición real, que ocurrió dos años antes de la fecha presuntiva de fallecimiento, y con base en la cual el señor León sí habría cumplido ampliamente el número mínimo de semanas de cotización, teniendo en cuenta además que la empresa empleadora cesó sus cotizaciones al sistema de seguridad social desde el momento de desaparición del señor León. Además, porque, se habría desconocido la jurisprudencia vigente en Colombia según la cual el derecho a la pensión y el derecho a la indemnización sustitutiva de pensión son imprescriptibles en circunstancias normales, y con mayor razón en situaciones de anormalidad como lo es la de ser víctima de desaparición.

7. La parte peticionaria también argumenta que era imposible para la señora Méndez promover el trámite de reconocimiento de pensión de sobrevivientes o indemnización sustitutiva antes de contar con una sentencia judicial de muerte presuntiva y su correspondiente formalización notarial, procesos que promovió en tiempo y sólo culminaron hasta julio de 1998, fecha a partir de la cual debería empezar a contarse la prescripción. Igualmente informa la peticionaria en sus observaciones adicionales que la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia indica que el conteo de las semanas aportadas al sistema de pensiones en caso de desaparición forzada debe tomar como referencia la fecha de la desaparición real, y no la fecha de la muerte presunta – pauta jurisprudencial que habría sido desconocida por el ISS.

8. Igualmente, alega que se violó el derecho a la vida del señor León por su desaparición y presunto homicidio, y el derecho a la familia de la señora Méndez y de sus hijos por la fragmentación subsiguiente de su núcleo familiar; se invocan numerosos instrumentos internacionales en los que se consagra la prohibición internacional del crimen de desaparición forzada, y la imprescriptibilidad de la acción penal frente al mismo. Se afirma que la desaparición del señor León, y su posterior muerte, constituyen el crimen de lesa humanidad internacionalmente condenado de desaparición forzada. A este respecto en el formulario adicional presentado en julio de 2019 la parte peticionaria señala como responsable de las violaciones de

derechos humanos al Estado colombiano, y específicamente al Ejército Nacional, “por cuanto [Luis Alberto León] transportaba elementos y tropas”.

9. Se explica en la petición que la señora Méndez es una adulta mayor nacida en 1946; con afecciones de salud incluyendo diabetes; que carece de ingresos para subsistir en forma digna; y que sus hijos adultos no la pueden apoyar porque cada uno tiene su propio hogar al que destina la totalidad de sus recursos. También se relata que tras la negativa del ISS a otorgar la pensión de sobrevivientes, la señora Méndez, quien hasta entonces se había desempeñado como empleada doméstica en distintos hogares, quedó sin recursos económicos para continuar la reclamación, debió vender su cuota parte en la casa en que residía y trasladarse al campo a vivir en condiciones de pobreza durante varios años; eventualmente regresando a Bucaramanga por motivos de salud, y experimentando allí dificultades económicas agudas que la motivaron a interponer, años después de la decisión del ISS, la acción de tutela. La presunta víctima sostiene:

Ante la situación de indigencia, me refugié en el campo en casa de un hermano que vive en el municipio de San Andrés – Santander, pues la cuota parte de la casita recibida como herencia de mis padres, tuve que venderla para los gastos del proceso ante el Juzgado y ante el ISS, con la gran desfortuna (sic) que el ISS aplicó mal el derecho y me perjudicó gravemente. Por motivo de mi delicado estado de salud tuve que venirme a vivir a la ciudad de Bucaramanga, y es por mi estado de necesidad que entablé Acción de Tutela en contra del ISS, para que esta Institución de Previsión Social de carácter estatal, procediera a corregir el error y reconocer en mi favor la pensión de sobreviviente en calidad de cónyuge supérstite.

10. También se alega que los jueces de tutela omitieron aplicar la jurisprudencia constante de las cortes colombianas, en el sentido de que la acción de tutela sí sería procedente para amparar los derechos pensionales de sujetos de especial protección constitucional, tales como los adultos mayores y las víctimas de la violencia en condiciones de vulnerabilidad y debilidad manifiesta; circunstancias que la señora Méndez acredita. Asimismo se indica que no existe en Colombia normatividad aplicable para sustitución pensional por muerte presunta por desaparición, porque aplica la prescripción. Concretamente la parte peticionaria solicita a la CIDH que ordene al Estado colombiano reconocer y pagar la pensión de sobrevivientes a la presunta víctima; a la que considera que tiene un derecho protegido internacional, constitucional y legalmente.

11. Por su parte, el Estado colombiano en su contestación inicial pide a la CIDH que declare la petición inadmisibles por ser esta extemporánea; y porque, a su juicio, la señora Méndez recurrió tardíamente a la acción de tutela, con el propósito de revivir el plazo de presentación de la petición ante la Comisión Interamericana. También argumenta el Estado que la CIDH carece de competencia para pronunciarse sobre la violación de diversos instrumentos internacionales invocados por la parte peticionaria, entre ellos el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Declaración Universal de Derechos Humanos, y la Declaración Americana; y alega falta de caracterización de violaciones de la Convención Americana. En sus observaciones adicionales, el Estado formula adicionalmente la excepción de falta de agotamiento de los recursos domésticos.

12. Con respecto a la supuesta extemporaneidad en la presentación de la petición, el Estado explica que la pretensión principal de la peticionaria se dirige contra la resolución del ISS que denegó la pensión de sobrevivientes y la indemnización sustitutiva, por lo cual es a partir de la fecha de expedición de dicha decisión administrativa, emitida el 15 de junio de 2000 que, en su criterio, se debe computar el plazo de presentación de seis meses establecido en la Convención Americana. Puntualiza que los recursos de reposición y apelación interpuestos en sede administrativa contra esa resolución configuraron los recursos idóneos que la peticionaria debía agotar antes de acudir al Sistema Interamericano. Dado que transcurrieron más de diez años entre la adopción de dicha resolución y el recurso ante la CIDH, el Estado solicita que se inadmita la petición.

13. En la misma línea, el Estado colombiano argumenta que la acción de tutela no era un recurso idóneo para controvertir las decisiones del ISS; y que la señora Méndez la ejerció en forma extemporánea con el fin de revivir el término de seis meses para presentar la petición ante la CIDH, que ya había expirado. Según alega, la presentación de la acción de tutela, por su improcedencia, no debe ser tenida en cuenta para el cómputo del plazo de presentación de la petición ante la Comisión. A este respecto cita un informe de admisibilidad

previo de la Comisión, para argumentar que “la interposición de un recurso cuya finalidad no es la de revisar el fondo de la decisión, no puede ser tenido en cuenta para cumplir con el requisito del previo agotamiento de recursos internos”. También se refiere el Estado a la decisión del juez de tutela de primera instancia de señalar que el recurso ordinario idóneo para controvertir las decisiones del ISS ante la jurisdicción contencioso-administrativa era la acción de revocatoria directa de los actos administrativos; y resalta que ambos jueces de tutela consideraron que ésta era improcedente, tanto por existir medios ordinarios de defensa judicial como por haberse incurrido en extemporaneidad en su interposición. El Estado concluye:

se solicita a la CIDH que no tenga en cuenta esta decisión para contabilizar el plazo de los seis meses, ya que con ella solamente se intentó revivir los términos de una decisión que quedó en firme con varios años de anterioridad, y no existe justificación para la demora en interponer la demanda a pesar de que, la peticionaria contaba con defensa técnica para interponer los recursos tal y como se desprende de su petición, al afirmar que ‘en forma oportuna el apoderado Reinaldo Ramírez quien representa mis intereses ante el ISS, interpuso recurso de reposición y de apelación en contra de la Resolución 2241 de 2000’.

14. Adicionalmente, el Estado afirma que la petición no caracteriza violaciones de la Convención Americana, ya que el señor León no había cumplido con los requisitos de semanas mínimas de cotización para acceder a una pensión, calculadas dichas semanas con base en la fecha de su muerte presunta; por lo cual considera que la negativa a reconocer la pensión de sobrevivientes se ajustó a la ley, y por ende a las garantías convencionales.

15. En sus observaciones adicionales, el Estado reformula su postura con respecto a los recursos idóneos a agotar en este caso, indicando que era a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho que la señora Méndez debió haber recurrido a la jurisdicción contencioso-administrativa, en vez de interponer una acción de tutela. Al no haberse ejercido dicha vía judicial, el Estado afirma que se incurrió en falta de agotamiento de los recursos domésticos. El Estado presenta la siguiente argumentación textual:

Como indicó el juez de tutela, el recurso idóneo para controvertir los actos administrativos que negaron el reconocimiento de la pensión de sobreviviente a la peticionaria era la acción de nulidad y restablecimiento del derecho [...] Como evidencian las decisiones de los jueces de tutela, la acción para controvertir las decisiones contenidas en los actos administrativos expedidos por el I.S.S. no era la acción de tutela. Este recurso era improcedente y en ambas instancias se le indicó a la peticionaria cuál era el recurso adecuado y efectivo disponible en la vía administrativa.

VI. ANÁLISIS DE AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

16. En cuanto a la muerte del señor Luis Alberto León en 1991 a manos de un grupo armado ilegal, la CIDH precisa que si bien las pretensiones formales de la petición se dirigen principalmente contra la negativa del ISS a reconocer la pensión de sobrevivientes o la indemnización sustitutiva a la señora Méndez; tanto en la petición inicial como en las observaciones adicionales de la parte peticionaria se describe con detalle lo ocurrido al señor Luis Alberto Méndez, se señala expresamente al Estado colombiano como responsable de su desaparición y muerte. A este respecto, con base en el principio *pro persona* que orienta la actuación de los órganos del Sistema Interamericano, la CIDH entiende que en estos términos se ha sometido expresamente a su conocimiento un crimen de homicidio cometido por agentes armados ilegales, que dadas las circunstancias de hecho que lo rodearon, bien pudo haber comprometido la responsabilidad del Estado colombiano.

17. La posición uniforme de la Comisión Interamericana indica que en los casos en que se reclama por la muerte o desaparición de personas, y la impunidad resultante, el recurso idóneo que se debe agotar a nivel doméstico es la vía penal, mediante la realización oficiosa y diligente de investigaciones que determinen los responsables de la violación del derecho a la vida y les sometan a juzgamiento y sanción de conformidad

con la Convención Americana⁶; esta carga debe ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio, y no como una gestión de intereses de particulares o que dependa de la iniciativa de éstos ni de la aportación de pruebas por parte de los mismos⁷.

18. La peticionaria sostiene que tras la desaparición de su esposo en mayo de 1991, un compañero de trabajo de éste, Crispiniano Pérez, interpuso la correspondiente denuncia penal por presunto homicidio a manos de la guerrilla del ELN. Sin embargo, ante el Juzgado Cuarto de Familia de Bucaramanga, que conoció del proceso civil de declaración de muerte presuntiva por desaparecimiento, un funcionario de policía judicial adscrito a la SIJIN afirmó que, tras revisar el Archivo Único Policial del Departamento de Arauca, no se había encontrado copia de esa denuncia penal.

19. Para la CIDH, esta declaración es insuficiente para concluir que la denuncia penal no fue presentada, puesto que no se ha demostrado que se hubiesen efectuado búsquedas siquiera sumarias en los archivos policiales de otros departamentos del país, en particular del departamento de Santander, en donde residía la víctima y sus familiares y se encontraba la empresa para la que trabajaba. Tampoco se acreditó que se hubiese efectuado una búsqueda de la denuncia en los archivos nacionales de la policía u otras entidades, ni menos en los archivos de la Fiscalía General de la Nación, ente investigativo principal establecido por la Constitución Política colombiana. Por estas razones, la Comisión Interamericana otorgará plena credibilidad al dicho de la señora Méndez en el sentido de que sí fue interpuesta una denuncia por la desaparición y muerte de su esposo Luis Alberto León, por parte de un compañero de trabajo, en junio de 1991.

20. Como resulta evidente, esta denuncia no dio curso a investigación penal alguna de la cual se tenga conocimiento. En este sentido, treinta años después de que se hubiese configurado la desaparición del señor León a manos de la guerrilla, no se ha emprendido ninguna tarea judicial de investigación al respecto, con lo cual se ha configurado un retardo injustificado que hace aplicable la excepción al deber de agotamiento de los recursos internos establecida en el artículo 46.2.c) de la Convención Americana. El Estado, por su parte, no aporta información acerca de la aludida denuncia, ni plantea alegatos jurídicos al respecto.

21. Ahora bien, en cuanto a la razonabilidad en el plazo de presentación de la petición con relación este reclamo, la CIDH considera que dicha razonabilidad sí se cumple, en atención a que: la desaparición del señor León se produjo en 1991; se formuló dentro del mes siguiente a su desaparición una denuncia penal -que no ha sido debidamente buscada y localizada por las autoridades competentes-; su declaratoria de muerte presunta se tramitó judicialmente y se formalizó notarialmente entre 1994 y 1998; no se ha realizado investigación penal alguna en torno a su desaparición y muerte a manos de un grupo guerrillero; la señora Méndez, quien no es abogada y debió costear con sus limitados medios la asesoría requerida para la tramitación de la declaración de muerte presunta y la reclamación de la pensión, ha subsistido desde la desaparición de su esposo en condiciones de extrema precariedad económica que le han impedido materialmente realizar acciones de impulso procesal ante la justicia penal; los efectos de la impunidad sobre el crimen se prolongan hasta la fecha actual; y la petición fue recibida en la Secretaría Ejecutiva en la última etapa del proceso constitucional de tutela promovido infructuosamente por la señora Méndez, buscando alivianar la carga económica que le fue impuesta por la pérdida de su esposo, proveedor económico de su hogar y titular de un derecho pensional que le fue negado. En los términos del artículo 32.2 del Reglamento, estas consideraciones bastan para que la CIDH declare que la petición se recibió dentro de un lapso razonable.

22. Por otro lado, en cuanto al violación de los derechos de la señora Eladia Méndez por la negativa del ISS a reconocerle la pensión de sobrevivientes o la indemnización sustitutiva, la CIDH observa que la decisión del ISS de no otorgar ni la pensión de sobrevivientes ni la indemnización sustitutiva a la señora Méndez se adoptó mediante resolución administrativa del 15 de junio de 2000, notificada el 1º de agosto de 2000. Frente a esta decisión se interpusieron recursos administrativos de reposición y apelación, que fueron

⁶ CIDH, Informe No. 72/18, Petición 1131-08. Admisibilidad. Moisés de Jesús Hernández Pinto y familia. Guatemala. 20 de junio de 2018, párr. 10. CIDH, Informe No. 70/14. Petición 1453-06. Admisibilidad. Maicon de Souza Silva. Renato da Silva Paixão y otros. 25 de julio de 2014, párr. 18; Informe No. 3/12, Petición 12.224, Admisibilidad, Santiago Antezana Cueto y otros, Perú, 27 de enero de 2012, párr. 24; Informe No. 124/17, Petición 21-08, Admisibilidad, Fernanda López Medina y otros, Perú, 7 de septiembre de 2017, párs. 3, 9-11.

⁷ CIDH, Informe No. 159/17, Petición 712-08. Admisibilidad. Sebastián Larroza Velázquez y familia. Paraguay. 30 de noviembre de 2017, párr. 14.

resueltos respectivamente el 19 de febrero de 2001 y el 16 de mayo de 2001. Tras la adopción de esta última resolución, la señora Méndez afirma que se quedó sin medios económicos para proseguir la reclamación formal, y debió irse al campo a residir con un hermano por no contar con ingresos ni ahorros; transcurridos varios años, debió regresar a la ciudad de Bucaramanga por motivos de salud, y ante los apremios económicos que allí experimentó, resolvió reemprender el proceso de reclamación mediante una acción de tutela, presentada en el año 2011. Esta acción fue declarada improcedente en primera instancia el 22 de noviembre de 2011, y en segunda instancia el 19 de diciembre de 2011; el expediente no fue seleccionado para revisión por la Corte Constitucional pese a la insistencia en la selección presentada por la Defensoría del Pueblo, y la decisión definitiva de la Corte se notificó en el mes de mayo de 2012, un mes después de la recepción de la petición ante la Secretaría Ejecutiva de la CIDH.

23. El Estado ha planteado en relación con este procedimiento de reclamación administrativa y judicial, tres argumentos tendientes a justificar la inadmisibilidad de la petición: (a) la extemporaneidad en la presentación de la denuncia ante la CIDH, pues el plazo de seis meses se computaba desde la resolución de los recursos administrativos de reposición y apelación contra la decisión denegatoria del ISS; (b) la interposición indebida de la acción de tutela para revivir el término de seis meses ya cumplido; y (c) la no idoneidad de la acción de tutela para reclamar el reconocimiento de derechos pensionales o atacar decisiones administrativas como medio principal de defensa judicial, con el consiguiente incumplimiento del deber de agotamiento de los recursos internos.

24. En relación con los alegatos (a) y (b), la CIDH aclara que en los términos expuestos del artículo 46.1.b) de la Convención Americana, los seis meses de plazo para presentar una petición se cuentan a partir del momento de notificación de la decisión definitiva que haya resuelto los recursos domésticos; y esos recursos domésticos, como lo ha explicado reiteradamente la CIDH, son los recursos de naturaleza judicial, y no los recursos administrativos⁸. Por lo tanto, no asiste razón a Colombia cuando afirma que los recursos administrativos de reposición y apelación contra la resolución del ISS que denegó los derechos prestacionales a la señora Méndez eran los recursos idóneos que se agotaron en este caso, ni tampoco cuando computa el término de seis meses a partir de la decisión de dichos recursos administrativos. Era por tanto a partir de la decisión de la acción de tutela que se debía contar el término de presentación de la petición, aunque en la práctica dicha decisión final se produjo después de la recepción de la petición en la Secretaría Ejecutiva.

25. En relación con el alegato (c) del Estado, la CIDH observa que en su propia jurisprudencia establecida y reiterada, la Corte Constitucional ha explicado que si bien en principio la acción de tutela no procede como mecanismo principal de defensa judicial cuando existen otros medios ordinarios a los que la persona puede acudir, en ciertas hipótesis fácticas dicha regla de procedibilidad cambia, y la acción de tutela adquiere procedencia como medio principal extraordinario de protección de los derechos fundamentales. Es el caso, específicamente, de los sujetos de especial protección constitucional en situación de vulnerabilidad que recurren a la tutela para buscar el amparo de sus derechos pensionales.

26. A este respecto, la Corte Constitucional ha establecido consistentemente que la acción de tutela procede en forma excepcional para el pago de la pensión, o de su indemnización sustitutiva, cuando el afectado sea un sujeto de especial protección constitucional en circunstancias de vulnerabilidad o debilidad manifiesta; categoría que incluye entre otras a los ancianos y a las víctimas de la violencia. Se pueden consultar a este respecto sentencias tales como la T-080 de 2010, la T-1233 de 2008, la T-850 de 2008, la T-1088 de 2007, o la T-668 de 2007.

27. En la sentencia T-1088/07, por ejemplo, la Corte aclaró que “[e]l hecho de que se trate de un sujeto de especial protección constitucional que se encuentra en un estado de debilidad manifiesta, necesariamente implica que no se pueda reclamar de él la misma diligencia que se exige de las demás personas, por lo que no podría evaluarse con la misma rigurosidad el ejercicio oportuno de las acciones respectivas”. Mientras que en la sentencia T-905/08 precisó que “[l]a acción de tutela procederá para solicitar el

⁸ CIDH, Informe No. 150/17, Petición 123-08. Inadmisibilidad. Hernando de Jesús Ramírez Rodas. Colombia. 26 de octubre de 2017, párr. 10; Informe No. 44/19, Petición 1185-08, Admisibilidad, Gerson Mendonça de Freitas Filho, Brasil, 24 de abril de 2019, párrs. 7, 10.

reconocimiento de una pensión de vejez o de una indemnización sustitutiva siempre que la negativa implique conexidad con un derecho de naturaleza fundamental y esté de por medio la protección efectiva de los sujetos de especial protección”.

28. Para la Comisión es claro que la señora Méndez, quien es una adulta mayor que ha sido víctima de la violencia y se encuentra en condiciones de precariedad económica acentuada, tiene una triple condición de sujeto de especial protección constitucional, que ameritaba la aplicación de esta línea jurisprudencial estable a su caso concreto, para que por vía de la acción de tutela se examinara la violación de sus derechos pensionales y conexos. Sin embargo, los jueces de tutela de primera y segunda instancia omitieron aplicar esta jurisprudencia constitucional, y declararon improcedente la acción, negándose así a estudiarla en sus méritos sustantivos.

29. Observa adicionalmente la CIDH que el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga, en el fallo de tutela de segunda instancia, invocó esta jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional y citó expresamente varios fallos relevantes; pero se negó a aplicarla al caso de la señora Méndez, por razones que no resultan evidentes. También nota la CIDH que el juez de tutela de segunda instancia se pronunció sobre la falta de inmediatez en la interposición de la acción de tutela, ya que transcurrieron varios años entre la decisión denegatoria del ISS y la presentación de la demanda de tutela; pero no hizo referencia alguna a las circunstancias sobrevinientes de extrema necesidad económica e indigencia por la que debió atravesar la señora Méndez en ese período, derivadas directamente de la muerte de su esposo quien era el proveedor económico de su núcleo familiar, y que la llevaron a vender su cuota parte en la propiedad de una casa que había heredado; trasladarse a vivir en casa de un hermano suyo en el campo; y permanecer allí en el desempleo y la pobreza durante la mayor parte de ese período, debiendo volver a la ciudad por razones de salud, a experimentar nuevamente los apremios de subsistencia propios de la vida urbana en Colombia. Estas razones configuran, en criterio de la Comisión Interamericana, justificaciones razonables para explicar el transcurso de ese lapso de años que el Juzgado le achacó a la peticionaria, pese a lo cual el juez de tutela de segunda instancia se abstuvo de examinar dichas razones al momento de declarar tardío el recurso a la acción constitucional en comentario.

30. Por otra parte, a nivel interamericano, la CIDH ha considerado que la acción de tutela, al corresponder a una modalidad de la acción de amparo, es un recurso idóneo en el ordenamiento colombiano para lograr el propósito protector de derechos fundamentales vulnerados⁹. En casos anteriores, la CIDH ha considerado que el recurso de amparo constitucional es un recurso idóneo para buscar la protección de los derechos humanos, y específicamente para presentar pretensiones en materia pensional¹⁰.

31. Independientemente de lo anterior, nota la CIDH que el Estado ha argumentado en sus observaciones adicionales que los jueces de tutela indicaron a la señora Méndez cuál era el recurso jurisdiccional ordinario ante la justicia contencioso-administrativa que debía activar para obtener la protección que buscaba. Esta afirmación, sin embargo, no es fácticamente correcta. La CIDH observa que el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Bucaramanga indicó a la señora Méndez que debía acudir a la “Acción de Revocación Directa de los Actos Administrativos”. Esta acción judicial no existe en el ordenamiento jurídico colombiano; bajo el sistema doméstico, la revocatoria directa es un recurso de naturaleza administrativa, y no una acción judicial, encontrándose regulada por los artículos 93 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo vigente. El propio Estado, en su contestación, indica que la acción judicial contenciosa procedente en este caso era la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Por lo tanto, no es cierto que los jueces de tutela hubiesen explicado a la señora Méndez, quien no es abogada, cuál era la vía adecuada que debía proseguir: de hecho, la orientaron expresamente hacia una vía judicial inexistente. Este error judicial puede acarrear consecuencias de derechos humanos relevantes a la luz de la Convención Americana, que deberán ser examinadas en la etapa de fondo del presente procedimiento.

⁹ CIDH, Informe No. 126/19. Admisibilidad. Eduardo Enrique Dávila Armenta. Colombia. 2 de agosto de 2019, párr. 13; Informe No. 108/19. Petición 81-09. Admisibilidad. Anael Fidel Sanjuanelo Polo y familia. Colombia. 28 de julio de 2019, párrs. 11, 14; Informe No. 121/17. Petición 70-07. Admisibilidad. José Fernando Montoro Alvarado. Perú. 7 de septiembre de 2017, párr. 10.

¹⁰ CIDH, Informe No. 55/18, Petición 354-08, Admisibilidad, Carlos Alberto Moyano Dietrich, Perú, 5 de mayo de 2018, párr. 10; CIDH, Informe No. 142/20. Petición 537-10. Admisibilidad. Teresa Ortega La Rosa Vda. de Morán. Perú. 8 de mayo de 2020, párr. 11.

32. Por lo tanto, para efectos del presente análisis de admisibilidad de la petición, la CIDH considera que en el caso concreto de la peticionaria la acción de tutela sí era un recurso idóneo a los efectos de cumplir con el requisito establecido en el artículo 46.1.a) de la Convención Americana. La resolución definitiva en esta acción de tutela se adoptó en la decisión final de la Corte Constitucional de no acoger la insistencia en la selección interpuesta por la Defensoría del Pueblo, la cual fue emitida y notificada con posterioridad a la recepción de la petición en la Secretaría Ejecutiva de la CIDH. Por lo tanto, la presente petición también cumple con el requisito del plazo de presentación establecido en el artículo 46.1.b) de la Convención.

VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

33. La Comisión recuerda que el criterio de evaluación de la fase de admisibilidad difiere del que se utiliza para pronunciarse sobre el fondo de una petición; la Comisión debe realizar una evaluación *prima facie* para determinar si la petición establece el fundamento de la violación, posible o potencial, de un derecho garantizado por la Convención, pero no para establecer la existencia de una violación de derechos. Esta determinación sobre la caracterización de violaciones de la Convención Americana constituye un análisis primario, que no implica prejuzgar sobre el fondo del asunto¹¹.

34. La CIDH toma nota, en este sentido, del argumento del Estado atinente a una supuesta falta de competencia material para conocer de los alegatos basados en el artículo XVI de la Declaración Americana, que consagra el derecho a la seguridad social. A este respecto, una vez que la Convención Americana entra en vigor en relación con un Estado, es dicho instrumento, y no la Declaración Americana, el que pasa a ser la fuente específica del derecho que aplicará la Comisión, siempre que en la petición se aleguen violaciones de derechos sustancialmente idénticos consagrados en los dos instrumentos¹², lo cual no es predicable del derecho a la seguridad social consagrado en la Declaración Americana, que no encuentra un correlato idéntico en la Convención¹³. Por lo tanto, también en el presente caso, dado que no existe un artículo en la Convención Americana sustancialmente idéntico al artículo XVI de la Declaración Americana, la Comisión analizará en la etapa de fondo la posible aplicabilidad de dicha disposición al asunto bajo estudio. Los demás instrumentos cuya aplicabilidad ha sido cuestionada por el Estado, incluyendo el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Declaración Universal de Derechos Humanos, se encuentran fuera del ámbito de competencia *ratione materiae* de la CIDH, sin perjuicio de lo cual sí podrán ser tenidos en cuenta a los efectos de la interpretación de los instrumentos interamericanos aplicables, en aplicación de las reglas hermenéuticas plasmadas en el artículo 29 de la Convención Americana.

35. A la luz del mencionado criterio de evaluación *prima facie*, la CIDH considera que se ha logrado caracterizar, en la petición y en las observaciones adicionales del peticionario, potenciales violaciones de los siguientes derechos humanos, cuyos méritos serán examinados en la etapa de fondo:

(i) el derecho a la vida e integridad personal del señor Luis Alberto León, pues aunque su desaparición y muerte son atribuibles no a un actor estatal sino presuntamente a la guerrilla ilegal del ELN, al momento de comisión del crimen la víctima se encontraba trabajando como conductor de un vehículo alquilado por el Ejército Nacional para transporte de tropas y elementos vinculados a su función militar en una zona de conflicto armado activo del departamento de Arauca, por lo cual debe examinarse si el Estado incumplió frente al señor León algún deber de protección frente a los riesgos extraordinarios implícitos en las funciones por él cumplidas;

(ii) el derecho a la seguridad social en materia pensional, y los derechos económicos, sociales y culturales conexos a la salud, la alimentación, la vivienda, la vida en condiciones dignas y otros, en la medida

¹¹ CIDH, Informe No. 69/08, Petición 681-00. Admisibilidad. Guillermo Patricio Lynn. Argentina. 16 de octubre de 2008, párr. 48.

¹² CIDH, Informe No. 15/15, Petición 374-05, Admisibilidad, Trabajadores del Sindicato de trabajadores de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, Colombia, 24 de marzo de 2015, párr. 32.

¹³ CIDH, Informe No. 79-16, Petición 1077-98 y otras, Admisibilidad, Emiliano Romero Bendezú y otros, Perú, 30 de diciembre de 2016, párr. 29; Informe No. 142/20. Petición 537-10. Admisibilidad. Teresa Ortega La Rosa Vda. de Morán. Perú. 8 de mayo de 2020, párr. 15.

en que el ISS negó a la señora Méndez el acceso a una pensión de sobrevivientes o a la indemnización sustitutiva; y

(iii) el derecho a la protección judicial y a la igualdad en la aplicación de la ley, tomando en cuenta además la ya registrada situación de vulnerabilidad de la peticionaria y su condición de adulta mayor.

36. En atención a las consideraciones precedentes, la Comisión Interamericana estima que las alegaciones de la parte peticionaria no resultan manifiestamente infundadas y requieren un estudio de fondo, puesto que de corroborarse, podrían constituir *prima facie* violaciones a los artículos 4 (vida), 5 (integridad personal), 8 (garantías judiciales), 17 (protección de la familia), 24 (igualdad ante la ley), 25 (protección judicial) y 26 (desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en conexión con sus artículos 1.1 (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno); así como del artículo XVI (seguridad social) de la Declaración Americana, en perjuicio de las presuntas víctimas, en los términos del presente informe.

VIII. DECISIÓN

1. Declarar admisible la presente petición en relación con los artículos 4, 5, 8, 17, 24, 25 y 26 de la Convención Americana, en conexión con sus artículos 1.1 y 2, y en relación con el artículo XVI de la Declaración Americana; y

2. Notificar a las partes la presente decisión; continuar con el análisis del fondo de la cuestión; y publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a los 9 días del mes de febrero de 2022. (Firmado): Julissa Mantilla Falcón, Presidenta; Stuardo Ralón Orellana, Primer Vicepresidente; Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño y Joel Hernández, Miembros de la Comisión.